الأمم المتحدة

A/78/230

الجمعية العامة

Distr.: General
25 July 2023
Arabic
Original: English

الدورة الثامنة والسبعون

البند 17 (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي: التجارة الدولية والتنمية

التجارة الدولية والتنمية 2023

تقرير الأمين العام

موجز

بدأت الدول الأعضاء في اتباع تدابير سياسية أقوى في سياق التحول في مجال الطاقة المستدامة على الصعيد العالمي بهدف تمكين البلدان من الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاق باريس وسائر الأهداف البيئية. وقد بدأ ينعكس ذلك في أنماط التجارة وفي الجهود الرامية إلى إيجاد حيز سياساتي داخل النظام التجاري المتعدد الأطراف. ولم يكن الترابط المتزايد بين نظاميْ التجارة العالمية والسياسات المناخية مقترنًا بتنسيق فعال فيما بين صانعي القرارات في مجاليْ المناخ والتجارة داخل البلدان وفيما بينها على حد سواء.

ويستقرئ هذا التقرير سبل تحسين الصلة القائمة بين التجارة والسياسة البيئية من أجل التصدي بشكل أفضل للأزمة البيئية الثلاثية المتمثلة في تغير المناخ وفقدان التنوع البيولوجي والتلوث، وتمكين البلدان النامية من الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاق باريس ومواءمة النظام التجاري المتعدد الأطراف مع هذه الأهداف. ويمكن للتجارة أن تؤدي دورا بالغ الأهمية في التحول في مجال الطاقة على الصعيد العالمي من خلال إتاحة فرص سوقية جديدة للبلدان النامية، ورفع مستوى مشاركتها بحيث لا تتوقف عند توفير المواد الخام والإضافات المنخفضة القيمة بل لتشمل قطاعات ذات قيمة أعلى في سلاسل القيمة الخضراء، فضلا عن إيجاد فرص أعمال تجارية جديدة. وبغية التأسيس لصلة أقوى بين التجارة والبيئة، هناك حاجة إلى اتساق السياسات على الصعيد الوطني، وفيما بين البلدان وداخل النظام المتعدد الأطراف، بما في ذلك القواعد التجارية المتعددة الأطراف والاتفاقيات المتعددة الأطراف والدولية المتصلة بالاستدامة البيئية.

وقد أُعدَّت هذا التقرير أمانةُ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) عملا بقرار الجمعية العامة 151/77.

* A/78/150.

240823 180823 23-14497 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة: التجارة باعتبارها جزءا من الحل لأزمة الكواكب الثلاثية

1 - تنعكس البيئة الاقتصادية اليوم في السلع والخدمات التي تتاجر بها البلدان على الصعيد الدولي. ففي السنوات الأخيرة، أظهر قطاع المنتجات المتصلة بالبيئة، الذي يطلق عليه عموما اسم "السلع البيئية"، نموا ملحوظا في التجارة السلعية، مما يعكس اهتمامًا ووعيًا أكبر من جانب الأعمال التجارية والمستهلكين والحكومات فيما يتعلق بأزمة الكوكب الثلاثية المتمثلة في تغير المناخ، وفقدان التنوع البيولوجي، والتلوث[1].

2 - وبالتالي فإن التجارة الدولية تشكل جزءا لا يتجزأ من الحل لأزمة الكوكب الثلاثية. ومن الضروري التوصل إلى فهم تام لما يلي:

(أ) الطريقة التي تيسر بها التجارة الوصول إلى المدخلات اللازمة للتنمية المستدامة من خلال التحول في مجال الطاقة وتوفر فرصا سوقية جديدة في مجال المنافع والخدمات البيئية؛

(ب) طريقة تفاعل الشواغل البيئية المتنامية مع النظام التجاري الدولي؛

(ج) سبل تحسين الصلة القائمة بين التجارة والسياسة البيئية كي تتمكن البلدان النامية من التصدي بشكل أفضل لأزمة الكوكب الثلاثية، وتحقق في الوقت ذاته أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية الهامة.

ثانيا - الاتجاهات التجارية التي تعكس الاحتياجات من خفض انبعاثات الكربون

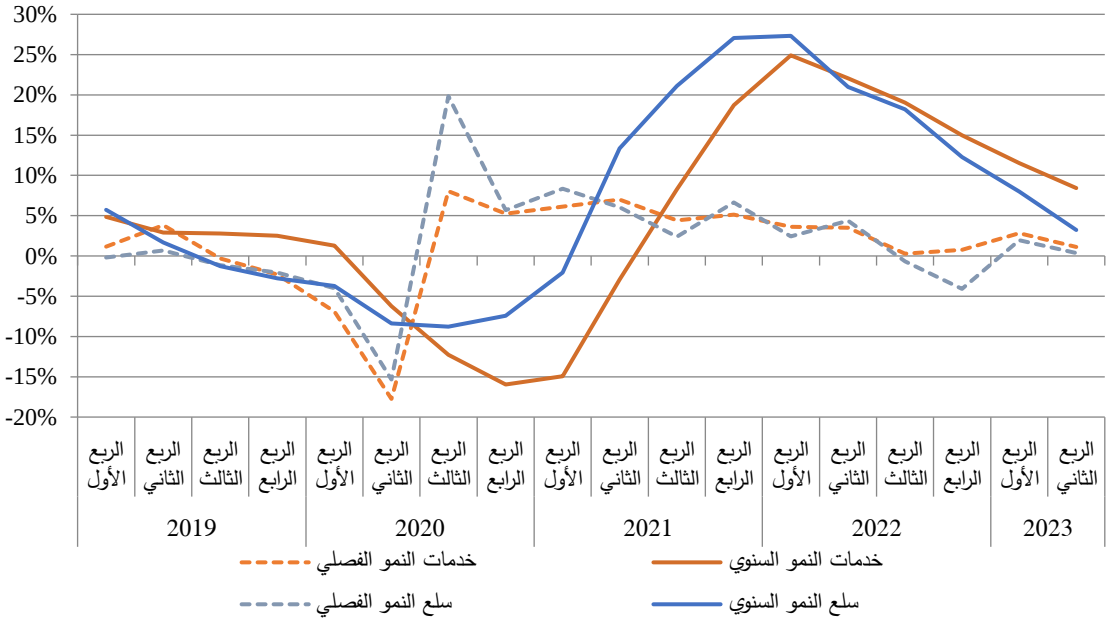
3 - استعادت التجارة الدولية عافيتها بقوة عقب حالات التوقف في الإمداد والنقل الناجمة عن جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). فقد استمر الانتعاش التجاري القوي في الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2022، بالرغم من التوترات الجغرافية السياسية. وسجلت قيمة التجارة العالمية رقما قياسيا بلغ 32 تريليون دولار في عام 2022، بزيادة قدرها نحو 4 تريليونات دولار عن العام الذي سبقه[2]. وفي النصف الثاني من عام 2022، تباطأ نمو التجارة بسبب تفاقم الظروف الاقتصادية والضغوط التضخمية (انظر الشكل الأول). وكان التباطؤ أشد ضررا على البلدان النامية. فقد انخفضت واردات البلدان النامية وصادراتها في الربع الرابع من عام 2022 بنسبة 6 في المائة، مقارنة بانخفاض بنسبة 3 في المائة لدى البلدان المتقدمة النمو.

(1) Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, "What is the triple planetary crisis?", 13 April 2022.

(2) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "Global trade update", June 2023.

الشكل الأول

اتجاهات التجارة العالمية



المصدر: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Global trade update”, June 2023؛ والتوقعات الحالية المستقاة من قاعدة البيانات الخاصة بإحصاءات الأونكتاد. وبيانات عام 2023 هي عبارة عن تقديرات.

ألف - تسجيل رقم قياسي في التجارة بالسلع البيئية

4 - في ضوء عدم اليقين بشأن التضخم، والمخاوف المتصلة بأسعار الصرف، والمخاطر المرتبطة باقتران أسعار الفائدة المرتفعة بارتفاع الدين العام، فإن عودة التجارة إلى مسار نمو مرتفع غير مضمونة في عام 2023. غير أنه من المتوقع أن تتصدى بعض القطاعات، بما في ذلك السلع البيئية، لهذه التحديات وأن تستمر في الاستفادة من مستويات النمو العالية.

5 - ونظرا لعدم وجود تعريف أو نطاق متفق عليهما دوليا للسلع البيئية، فإن التحليل الوارد في هذا التقرير يستند إلى قائمة تجمع بين السلع البيئية التي حددتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنتدى التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ[3]. وتشمل القائمة الموحدة المنتجات الصناعية الأكثر توفيرا للطاقة، والتي تستخدم موارد أقل وتسبب تلوثا أقل مما تسببه نظيراتها التقليدية، على سبيل المثال، الألواح الشمسية، والعنفات الريحية، والسيارات الكهربائية، وأنظمة الترشيح. ويستخدم مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) تعريفا أوسع للمنتجات الإيكولوجية، إذ يعرّفها بأنها المنتجات التي تسبب في مرحلة ما من دورة حياتها ضررا بيئيا أقل بكثير مما تسببه المنتجات البديلة التي تؤدي الغرض نفسه. ومن الأمثلة على ذلك الألياف الطبيعية، والمنتجات الزراعية العضوية، والمنتجات القابلة لإعادة التدوير

(3) OECD, “Environmental goods: a comparison of the APEC and OECD lists”, OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005-04 (2005).

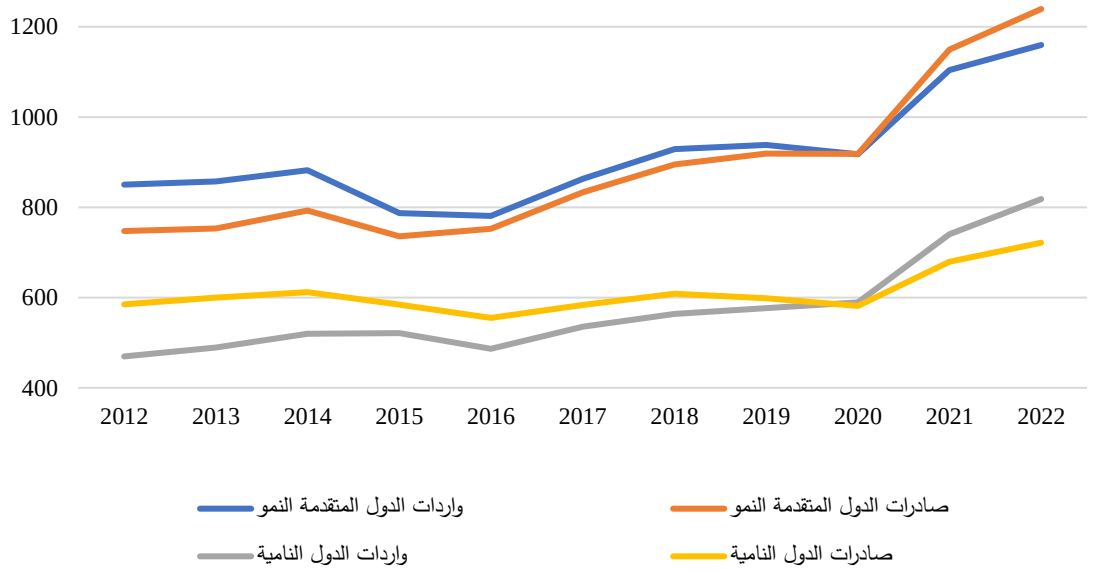
وللتحلل الأحيائي، والمنتجات الحرجية المنتجة على نحو مستدام[4]. وتستند الإحصاءات التالية إلى القائمة الموحدة، على أساس أنها ليست القائمة الوحيدة التي تنص على نطاق السلع البيئية وعلى تعريفها.

6 - ومع تزايد الاهتمام العالمي بأزمة الكوكب الثلاثية، فإن مزيدا من البلدان، المتقدمة النمو والنامية على حد سواء، ملتزمة بتحويل إنتاجها بهدف الحد من بصمة الكربون. ونتيجة لذلك، ما فتئت سوق السلع البيئية تتوسع بسرعة (انظر الشكل الثاني). ففي عام 2022، حققت التجارة الدولية في السلع البيئية مستوى غير مسبوق بلغ نحو 2 تريليون دولار (أو ما نسبته 6 في المائة من التجارة العالمية)، بزيادة قدرها أكثر من 100 بليون دولار عن العام الذي سبقه. وبشكل ملحوظ، استمرت التجارة بالسلع البيئية في الزيادة بالرغم من تباطؤ التجارة العالمية في النصف الثاني من عام 2022 (انظر الشكل الثالث).

الشكل الثاني

التجارة في السلع البيئية، 2012-2022

(ببلايين دولارات الولايات المتحدة)

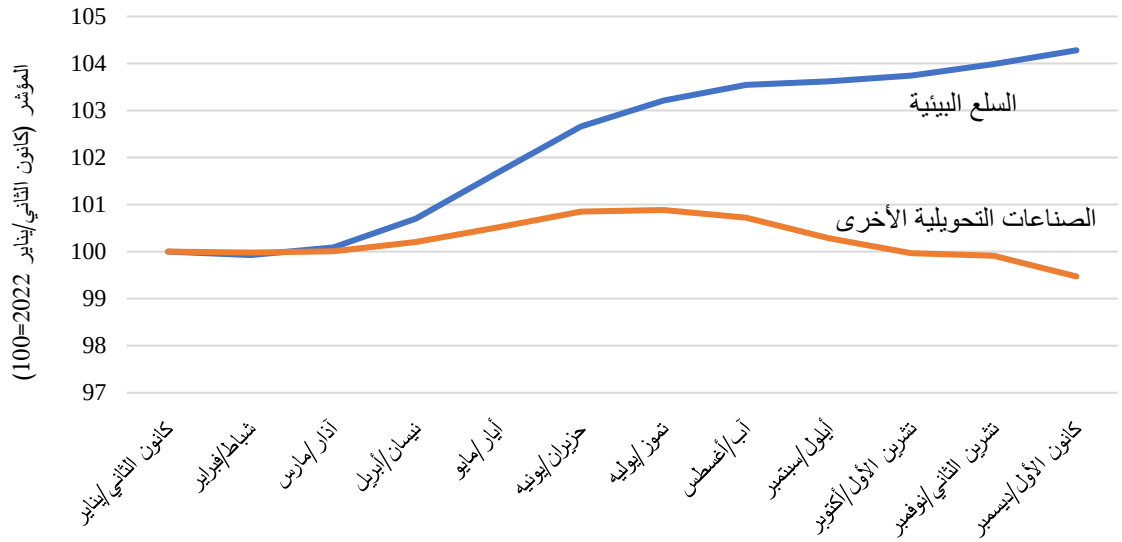


المصدر: حسابات الأونكتاد استنادا إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية. وبيانات عام 2022 هي عن بيانات أولية.

(4) انظر: TD/B/COM.1/70 و UNCTAD, *Trade and Environment Review 2023: Building a Sustainable and Resilient Ocean Economy Beyond 2023* (Geneva, 2023).

الشكل الثالث

التجارة بالسلع البيئية مقارنة بالصناعات التحويلية الأخرى، 2022



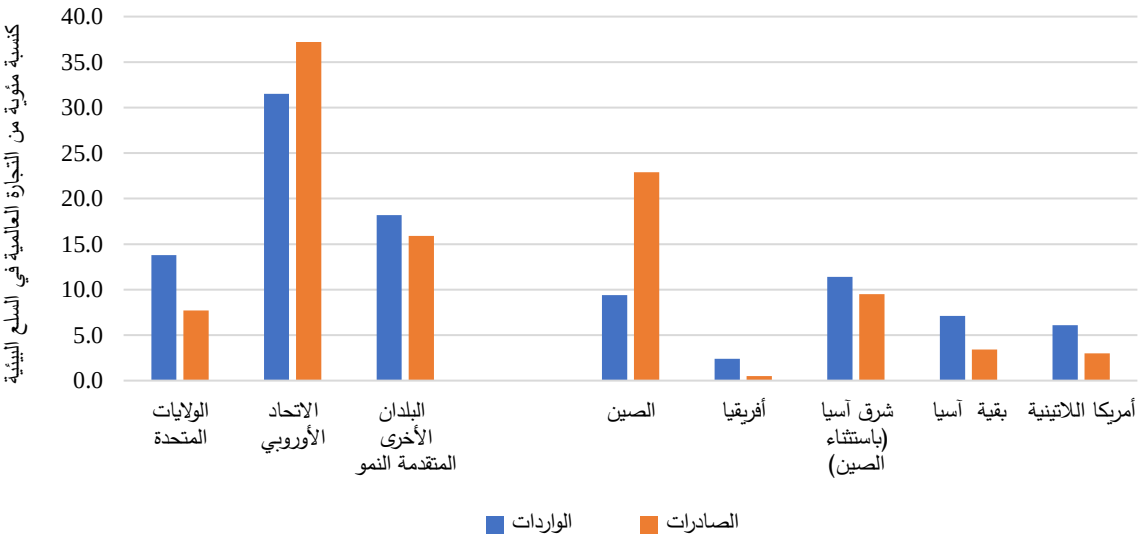
المصدر: حسابات الأونكتاد استنادا إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية.

7 - ورغم أن البلدان النامية تتاجر اليوم بالسلع البيئية أكثر من أي وقت مضى، فإن السوق لا تزال شديدة التركُّز. ففي عام 2022، استأثر أكبر خمسة مصدرين للسلع الخضراء على أكثر من نصف الصادرات العالمية من السلع البيئية (انظر الشكل الرابع). والاتحاد الأوروبي هو المُصدِّر الرئيسي بحصة سوقية تبلغ 37 في المائة، تليه الصين (23 في المائة)، ثم الولايات المتحدة الأمريكية (8 في المائة)، فاليابان (6 في المائة). وتشمل البلدان النامية التي تصدر كمية لا بأس بها من السلع البيئية المكسيك والهند وتركيا. والمستوردون الرئيسيون هم الاتحاد الأوروبي (32 في المائة)، تليه الولايات المتحدة (14 في المائة)، ثم الصين (9 في المائة)، فالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (3 في المائة).

8 - ويجري جزء كبير من تجارة السلع البيئية بين بلدان الشمال، ويتمثل ذلك في التدفقات فيما بين البلدان المتقدمة النمو. ووصلت قيمة التجارة بين بلدان الجنوب في السلع البيئية في عام 2022 إلى مبلغ 350 بليون دولار، أي أقل من نصف ما يعادلها من التجارة بين بلدان الشمال البالغة قيمتها 800 بليون دولار (انظر الجدول أدناه).

الشكل الرابع

الواردات والصادرات من السلع البيئية، 2022



المصدر: حسابات الأونكتاد استنادا إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية.

التجارة في المنتجات البيئية حسب اقتصادات ومجموعات بلدان مختارة (النسبة المئوية للتجارة العالمية في المنتجات البيئية، 2021)

	المُصدِّر		
المستورد	*البلدان المتقدمة النمو (الشمال)*	*البلدان النامية (الجنوب، باستثناء الصين)*	*الصين*
البلدان المتقدمة النمو (الشمال)	28	13	18
البلدان النامية (الجنوب، باستثناء الصين)	15	6	11
الصين	7	3	–

المصدر: حسابات الأونكتاد استنادا إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية. ومجموع النسب المئوية لا يساوي 100 بسبب التقريب.

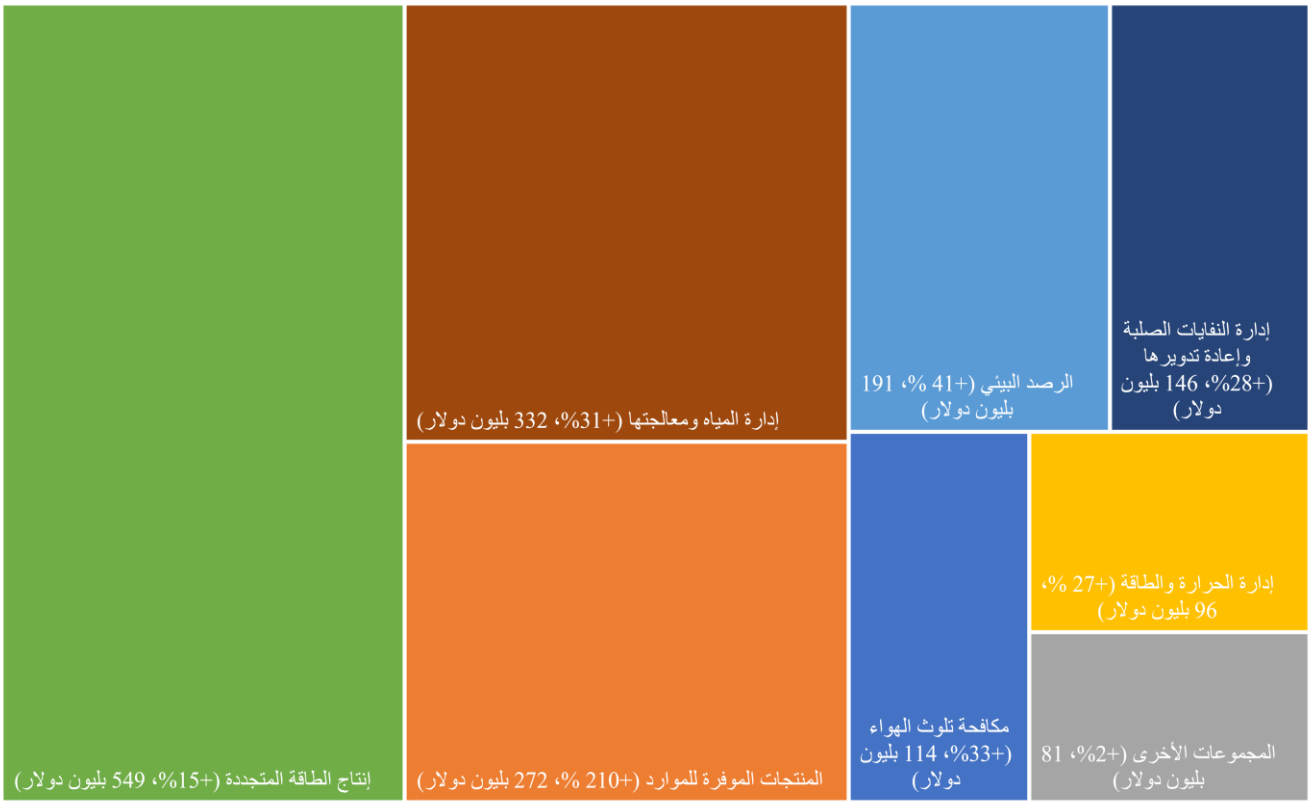
9 - وفي عام 2021، كانت السلع البيئية الأكثر تداولا هي المصنفة في مجموعة المنتجات المتعلقة بإنتاج الطاقة المتجددة، والتي بلغت قيمتها الإجمالية نحو 549 بليون دولار (انظر الشكل الخامس). وتلتها المنتجات المتعلقة بإدارة المياه ومعالجتها (332 بليون دولار)، ثم المنتجات الموفرة للموارد (272 بليون دولار). وشهدت المنتجات الأنظف أو الموفرة للموارد أكبر نمو في السنوات الأخيرة، حيث زاد حجم التبادل التجاري بأكثر من ثلاثة أضعاف منذ عام 2012[5]. وضمن مجموعات المنتجات، كان أداء عدة سلع بيئية

(5) تشمل المنتجات الأنظف أو الموفرة للموارد بيروكسيد الهيدروجين، الذي يستخدم غالبا لمعالجة مياه المجاري، والدهانات والطلاءات الأنظف أو الموفرة للموارد. انظر: OECD, “Environmental goods: a comparison of the APEC and OECD lists”.

جيدا بشكل استثنائي في عام 2021، بما في ذلك السيارات الكهربائية والهجينة (بزيادة قدرها 25 في المائة عن العام الذي سبقه) والعنفات الريحية (بزيادة قدرها 10 في المائة عن العام الذي سبقه).

الشكل الخامس

تَوزُّع السلع البيئية حسب مجموعة المنتجات، 2021 (النسبة المئوية لنمو المجموعة منذ عام 2012 والقيمة الإجمالية للمجموعة في عام 2021)



المصدر: حسابات الأونكتاد استنادا إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية. وتعكس المجالات القيم التجارية كنسبة من إجمالي السوق البالغ 1,8 تريليون دولار في عام 2021.

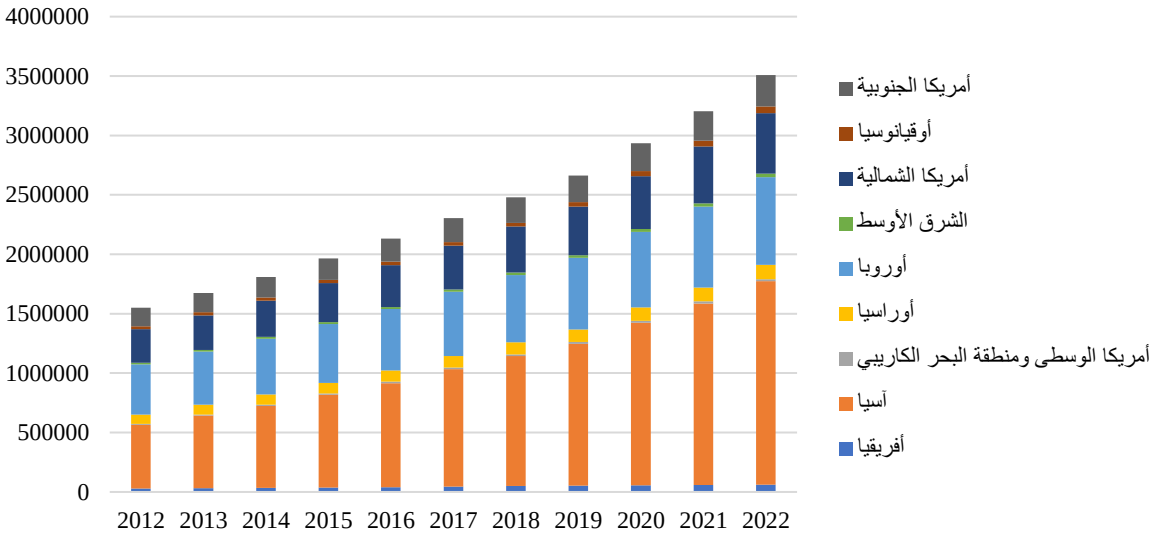
10 - وفي العقد الماضي، زادت بشكل كبير واردات البلدان النامية من المنتجات المتعلقة بإنتاج الطاقة المتجددة. وهذا ما ينعكس تماما في الزيادة الكبيرة في حصة البلدان النامية من قدرات الطاقة المتجددة المركبة (انظر الشكل السادس). فعلى وجه الخصوص، ارتفعت حصة البلدان النامية من تركيب قدرات الطاقة الشمسية على الصعيد العالمي من 3,5 في المائة في عام 2010 إلى أكثر من 50 في المائة في عام 2022[6]. ويعزى سبب الزيادة في التركيب إلى الصين وبلدان نامية أخرى من قبيل فييت نام، والهند، والبرازيل، وتايلند. ورغم أن حصة أفريقيا من القدرة العالمية من الطاقة المتجددة أقل من حصة المناطق

(6) قاعدة بيانات الوكالة الدولية للطاقة المتجددة.

النامية الأخرى، فهي تحتوي على أكبر الموارد الواعدة في العالم من الطاقة المتجددة، والتي تشير التقديرات إلى أنها ستبلغ 310 جيغاوات بحلول عام 2030[7].

الشكل السادس

قدرة الطاقة المتجددة حسب المنطقة (ميغاواط)



المصدر: قاعدة بيانات الوكالة الدولية للطاقة المتجددة.

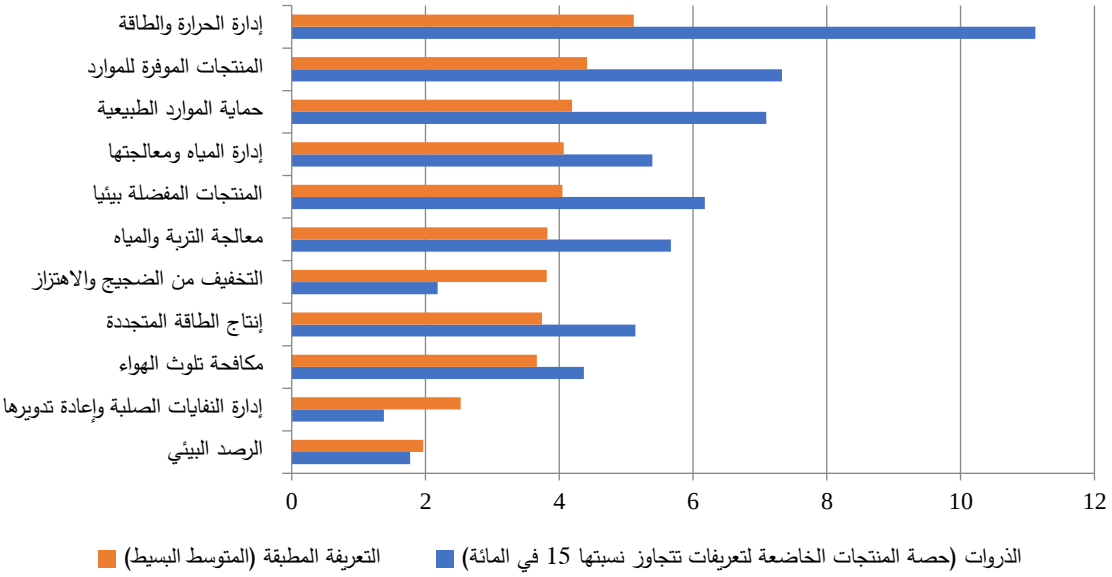
11 - وحواجز التعريفة الجمركية التي تؤثر على السلع البيئية ليست مرتفعة بشكل عام. ففي عام 2021، كان متوسط التعريفة الجمركية على طائفة من السلع البيئية نحو 1 في المائة في البلدان المتقدمة النمو و 4 في المائة في البلدان النامية[8]. ومع ذلك، كان عدد من المنتجات البيئية يخضع لمعدلات عالية من الرسوم الجمركية، أو الحد الأقصى للتعريفة الجمركية، ضمن كل مجموعة من مجموعات المنتجات. فعلى سبيل المثال، كان أكثر من 10 في المائة من المنتجات في فئة إدارة الحرارة والطاقة يخضع لمعدلات رسوم جمركية تتجاوز 15 في المائة (انظر الشكل السابع). وقد تشكل التدابير غير التعريفية التي تؤثر على السلع البيئية حاجزا أكبر أمام نفاذ صادرات البلدان النامية من السلع البيئية إلى الأسواق (انظر الفرع ثالثا - باء).

(7) مبادرة الطاقة المتجددة في أفريقيا، "SDG7 Energy Compact of the African Renewable Energy Initiative: a next decade action agenda to advance SDG7 on sustainable energy for all, in line with the goals of the Paris Agreement on Climate Change". متاحة على الرابط التالي: www.un.org/sites/un2.un.org/files/arei_energy_compact_-_approved.pdf.

(8) UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022: Green Goods Trade and Trade Policies* (2023).

الشكل السابع

المنتجات المتأثرة بالتعريفة حسب القطاع الأخضر، 2021 (النسبة المئوية)



المصدر: UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022: Green Goods Trade and Trade Policies* (2023).

12 - قد تصبح سوق السلع البيئية أقل قدرة على المنافسة. إذ إن الاتجاه العالمي في التحول في مجال الطاقة سيستمر على مدار السنوات القادمة، مما يؤدي إلى استمرار الطلب على السلع البيئية. والسؤال المطروح هو كيف ستستفيد البلدان النامية من الفرص التجارية الجديدة حالما يتسنى لها ذلك. فليس من المعقول التوقع أن تكون لدى البلدان النامية القدرة نفسها على إنتاج وابتكار السلع البيئية التي تتمتع بها الدول الرائدة حاليا في هذا المجال. فالابتكار في تكنولوجيات التكيف مع تغير المناخ يتركّز تركّزًا شديدًا. ويضطلع أكبر مصدري السلع البيئية المذكورة أعلاه، من قبيل ألمانيا، والصين، والولايات المتحدة، واليابان، بأكثر من 60 في المائة من النشاط الابتكاري العالمي في تكنولوجيات التكيف مع تغير المناخ[9]. وعلاوة على ذلك، تُفضِّل البلدان الرئيسية المصدرة للسلع البيئية الأخذ بما يسمى عموما سياسة "التصنيع الأخضر"، التي تشمل أنواعا مختلفة من الإعانات للمنتجين المحليين للسلع البيئية وغيرها من السلع التي تُصنع باستخدام تقنيات صديقة للبيئة. وهذا ما قد يؤدي إلى إقامة حواجز سوقية جديدة أمام الشركات الأجنبية ويزيد من التفاوت في الفرص المتاحة للبلدان النامية (انظر الفرع ثالثا).

باء - التسابق على المعادن الحيوية في إطار نظام تجاري قائم على القواعد ومفتوح وغير تمييزي

13 - أسفر تيسير التجارة في السلع البيئية واستحداث تكنولوجيات نظيفة في سياق التحول إلى اقتصاد خفيض الكربون عن تغيرات كبيرة في أنماط التجارة والأسعار الدولية. فقد كانت هناك طفرة في الطلب على السلع الأساسية المتعلقة بالتحول نحو الطاقة المتجددة من قبيل النيكل والليثيوم والجرافيت والمنغنيز

(9) Antoine Dechezlepretre and others, *Invention and Global Diffusion of Technologies for Climate Change Adaptation: A Patent Analysis* (International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, 2020).

والكوبالت. فعلى سبيل المثال، من عام 2020 إلى عام 2022، ساهم الطلب المتزايد على المَركبات الكهربائية في ارتفاع الطلب بشكل كبير على مُرَكَّبات الليثيوم، مما أدى إلى زيادة الكميات المتداولة وإلى ارتفاع سريع في الأسعار.

14 - ومن المرجح أن يزداد هذا الطلب حدة، وستكون هناك حاجة إلى زيادات ضخمة في الإمداد من السلع الأساسية المرتبطة بعملية التحول. إذ ستكون هناك حاجة إلى ما يقرب من 3 بلايين طن من المعادن والفلزات بحلول عام 2050، الأمر الذي سيتطلب 50 منجما إضافيا لليثيوم و 60 منجما إضافيا للنيكل و 17 منجما إضافيا للكوبالت[10].

15 - وبدون استجابات فورية ومناسبة على صعيد السياسات، يمكن أن تظهر أوجه عجز في الإمداد ويحدث تقلب شديد في الأسعار، مما يجعل من الصعب على المصدرين التنبؤ باستراتيجيات الاستثمار وتوقعات الإيرادات والتخطيط لها في الأجل الطويل. غير أنه يجب النظر في الاحتياجات الحالية من المعادن الحيوية في سياق تغيّر المكونات الكيميائية للبطاريات. فقد خضعت مكونات البطاريات للتعديل وستظل تخضع له نتيجة للتطورات التكنولوجية. ويتمثل الهدف من ذلك في الحد من استخدام المعادن النادرة من قبيل الكوبالت، لصالح المعادن المتاحة على نطاق أوسع من قبيل النيكل والفوسفات[11]. ومن المتوقع أن يقلل ذلك من عدم اليقين المرتبط بالاضطرابات المحتملة في الإمداد من المعادن الحيوية نظرا لانتشار الطاقة المتجددة على نطاق واسع.

16 - والاستثمار المتوقع في الاستخراج والمعالجة غير كاف إلى حد كبير لتلبية الطلب المتوقع. ومن المتوقع أن تؤدي أوجه العجز في الإمداد إلى ارتفاع أسعار المعادن. ففي حالة استخراج النحاس والليثيوم، على سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن الفجوة في الاستثمار في هذين المعدنين تتراوح من 180 بليون دولار إلى 230 بليون دولار عند مقارنة الاستثمار المطلوب بالاستثمار المتوقع بين عامي 2022 و 2030 لتلبية الطلب على المعادن في سياق الانبعاثات الصِفرية. وتُظهر التوقعات الحالية نموا في الطلب على مُركبات الليثيوم والنيكل المستخدمة في البطاريات وانقباضًا في العرض في السنوات المقبلة[12].

17 - وثمة اعتراف متزايد بأن قطاع التعدين، إذا ما أدير بشكل جيد، يمكن أن يؤدي دورا إيجابيا في تعزيز التنمية المستدامة والتحول الاقتصادي الهيكلي. وسيؤدي التحول في مجال الطاقة المستدامة إلى استثمار ما يقدر بنحو 1,7 تريليون دولار في قطاع التعدين على الصعيد العالمي[13]. ولدى العديد من البلدان المعتمدة على السلع الأساسية رواسب معدنية حيوية تتعلق بالتحول في مجال الطاقة، وبعض هذه البلدان منتج رئيسي في سلسلة إمداد عالية التركُّز (مثل دولة بوليفيا المتعددة القوميات بالنسبة لليثيوم، وجمهورية الكونغو الديمقراطية بالنسبة للكوبالت، ومنغوليا بالنسبة للأتربة النادرة، وموزامبيق بالنسبة للغرافيت، وكازاخستان بالنسبة للبوكسيت). وسيكون أمام هذه البلدان فسحة زمنية تمتد من 20 عاما إلى

(10) انظر: https://unece.org/info/Sustainable-Energy/pub/356790.

(11) انظر: https://unctad.org/system/files/official-document/ditccom2019d5_en.pdf.

(12) International Energy Agency, *World Energy Investment 2023* (2023). متاح على الرابط التالي: https://iea.blob.core.windows.net/assets/8834d3af-af60-4df0-9643-72e2684f7221/WorldEnergyInvestment2023.pdf.

(13) المرجع نفسه.

30 عاما للاستفادة من هذه التدفقات الاستثمارية لإحداث نمو اقتصادي طويل الأجل، وإيجاد وظائف خضراء جديدة، وضمان تحقيق التنمية المحلية المستدامة[14].

18 - وتحتاج الصناعات الاستخراجية إلى الدعم بهدف كفالة إيلاء الاعتبار اللازم لمسائل الحوكمة، والعدالة الاجتماعية، والآثار البيئية، والإدماج. ويمكن أيضا أن تتفاقم الشواغل البيئية نظرا لأن البلدان الغنية بالموارد تواجه ضغوطا لزيادة الإنتاج بسرعة. وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما تسفر الإيرادات المتأتية من الأنشطة الاستخراجية عن ظروف غير مؤاتية لتحقيق التنويع الاقتصادي. وفيما يتعلق بالعدالة الاجتماعية والإدماج، تمثل الصناعات الاستخراجية "أكبر مصدر من مصادر التحديات التي تواجهها [الشعوب الأصلية] في إعمال حقوقها" بسبب فقد الأراضي، وتدمير المواقع الثقافية والروحية، وتدهور البيئة (A/HRC/18/35، الفقرة 57).

19 - وفي خضم هذه التوترات، أبرم بعض البلدان المتقدمة النمو اتفاقات ثنائية تشمل تخفيضات في الحواجز التجارية القائمة أمام المعادن الحيوية[15]. وسيكون فتح الأسواق للمعادن الحيوية أمرا أساسيا للتحول في مجال الطاقة المتجددة على الصعيد العالمي. ومن الأهمية بمكان ألا تُحرَم البلدان النامية من هذه الفرص السوقية وأن تكون قادرة على المشاركة في بناء القدرات في مجال تكنولوجيا الطاقة المتجددة، بدلا من الاكتفاء بالإمداد ببعض المواد الخام اللازمة لهذا التحول.

ثالثا - الصلة بين البيئة والنظام التجاري

20 - في ضوء زيادة الإجراءات السياساتية المتعلقة بحالات الطوارئ المناخية، أصبح النظام التجاري العالمي والاعتبارات البيئية مترابطين بشكل متزايد. ومع ذلك، ونظرًا لأن تنسيق السياسات لم يجر بنفس الوتيرة التي تطور بها إطار السياسات المناخية، فقد نشأت توترات فيما يتعلق باعتبارات النفاذ إلى الأسواق.

ألف - كيف يعالج النظام التجاري الدولي حاليا الشواغل البيئية

21 - روعيت العلاقة بين التجارة والبيئة وحفظ الموارد الطبيعية منذ اعتماد الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة في عام 1947، على النحو الذي أبرزه شرط الاستثناءات العامة بموجب المادة العشرين[16]. ومع إنشاء منظمة التجارة العالمية، أصبحت أهمية الشواغل البيئية في وضع القواعد التجارية المتعددة الأطراف أكثر وضوحا. ففي اتفاق عام 1994 المنشئ لمنظمة التجارة العالمية، ورد في الديباجة أن "العلاقات [بين الأطراف في الاتفاق] في ميدان التجارة والمساعي الاقتصادية" ينبغي أن يتيح "الاستخدام الأمثل لموارد العالم وفقا لهدف التنمية المستدامة، توخيا لحماية البيئة والحفاظ عليها في آن واحد".

(14) OECD, *Raw Materials Critical for the Green Transition: Production, International Trade and Export Restrictions*, OECD Trade Policy Paper No. 269 (OECD Publishing, Paris, 2023).

(15) على سبيل المثال، الولايات المتحدة واليابان. انظر: https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2023/march/fact-sheet-agreement-between-government-united-states-america-and-government-japan-strengthening.

(16) توفر المادة العشرون الأساس القانوني للاستثناءات من قواعد منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالتدابير "اللازمة لحماية حياة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات" و "المتعلقة بحفظ الموارد الطبيعية القابلة للاستنفاد".

22 - وفي عام 1995، أنشئت اللجنة المعنية بالتجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية لمعالجة أوجه الترابط في مجاليْ السياسات. وفي عام 2001، اتبعت جولة مفاوضات الدوحة التجارية، أو جولة الدوحة الإنمائية، برنامج عمل يتعلق بالتجارة والبيئة، بما في ذلك العلاقة بين قواعد منظمة التجارة العالمية والاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. ومن بين أكثر من 250 اتفاقا بيئيا متعدد الأطراف ساري المفعول حاليا، يتضمن 15 اتفاقا أحكاما تتعلق بالتجارة تتناول المسائل البيئية التي يمكن أن تتداخل مع الضوابط التجارية الواردة في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ومنظمة التجارة العالمية[17]. ومن الأمثلة المشهورة على ذلك اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض، التي تهدف إلى تنظيم الواردات والصادرات من عينات الحيوانات والنباتات المحددة في الاتفاقية لكفالة ألا يتعرض بقاؤها للخطر بسبب التجارة الدولية. ومن الأمثلة الأخرى بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، الذي يهدف إلى مراقبة التجارة في المواد المستنفدة للأوزون، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، التي تهدف إلى تقييد إنتاج مواد كيميائية محددة والاتجار بها. وحتى الآن، لم يُطعَن في الأحكام المتصلة بالتجارة من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في إطار آلية تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية.

23 - ويبدو أن تعميم الاعتبارات البيئية قد انتقل إلى مستوى جديد مع اعتماد اتفاقية الإعانات المقدمة في قطاع مصائد الأسماك في المؤتمر الوزاري الثاني عشر لمنظمة التجارة العالمية، الذي عقد في عام 2022. وتماشيا مع الهدف 14 من أهداف التنمية المستدامة، يعد هذا أول اتفاق تجاري متعدد الأطراف يركز حصرا على استدامة المحيطات من خلال حظر أشكال معينة من الإعانات الضارة في قطاع مصائد الأسماك، التي تشكل عاملا رئيسيا في استنفاد الأرصدة السمكية على نطاق واسع في العالم[18].

24 - وبمرور الوقت، نشأت بعض التوترات بين ضوابط الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ومنظمة التجارة العالمية والتدابير البيئية الوطنية الرامية إلى حماية الموارد الطبيعية والبيئة. وقد جرى تناول العلاقة بين التجارة الدولية وحفظ الموارد الطبيعية في عدة قضايا لتسوية المنازعات، مثل الشكوى المقدمة من المكسيك ضد الولايات المتحدة بشأن التدابير المتعلقة باستيراد وتسويق وبيع أسماك التونة ومنتجاتها[19]، والشكوى المقدمة من باكستان وسري لانكا وماليزيا والهند ضد الولايات المتحدة بشأن حظر استيراد بعض أنواع ومنتجات الروبيان[20].

(17) WTO, "Matrix on trade-related measures pursuant to selected multilateral environmental agreements", note by the secretariat.

(18) UNCTAD, *Trade and Environment Review 2023*.

(19) يحظر قانون الولايات المتحدة لحماية الثدييات البحرية لعام 1972 استيراد منتجات التونة المصيدة باستخدام تكنولوجيا الصيد التجاري التي تسفر عن قتل ثدييات المحيطات (مثل الدلافين) أو إصابتها بجروح خطيرة بما يتجاوز المعايير التي حددتها الولايات المتحدة. انظر: WTO, dispute settlement case No. DS381.

(20) بموجب المادة 609 من القانون العام رقم 101-162، تحظر الولايات المتحدة استيراد الروبيان غير المستزرَع من البلدان التي لم تقدم ما يثبت أن القوارب التي تستخدمها لصيد الروبيان مجهزة بما يسمى وسائل "استبعاد السلاحف البحرية"، أي الأجهزة ذات الباب القلّاب الذي يسمح للسلاحف البحرية بالتملص من شباك الجر المستخدمة في صيد الروبيان. انظر منظمة التجارة العالمية، الولايات المتحدة - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products، تقرير هيئة الاستئناف وتقرير الفريق عملا بالمادة 21-5 من التفاهم المتعلق بتسوية المنازعات، الإجراء الذي اتخذته هيئة تسوية المنازعات، الوثيقة WT/DS58/23.

25 - وكان السؤال الرئيسي في هذه القضايا هو ما إذا كان تقييد نفاذ واردات بعينها إلى الأسواق بسبب اعتبارات بيئية يمكن تبريره بموجب مبادئ الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ومنظمة التجارة العالمية، بما في ذلك مبدأ المعاملة الوطنية[21].

26 - ولم يتبيّن، في أي من هذه القضايا، أن اتخاذ تدابير تقييدية للواردات استجابة لشواغل بيئية أدى إلى انتهاك قواعد منظمة التجارة الدولية. غير أن هذه القضايا أثارت تساؤلات بشأن ما إذا كانت أساليب معالجة وإنتاج منتج ما التي لا تؤثر في خصائصه النهائية يمكن أن تكون أساسا للتمييز ضده في النظام التجاري المتعدد الأطراف، رغم كونه منتجا متجانسا في الأصل، ومتى يمكن أن يحدث ذلك التمييز وإلى أي مدى.

المفاوضات بشأن السلع البيئية في إطار منظمة التجارة العالمية

27 - في إطار جولة الدوحة الإنمائية، صدرت تعليمات إلى أعضاء منظمة التجارة العالمية بالشروع في مفاوضات تهدف إلى تخفيض أو إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية المفروضة على السلع والخدمات البيئية[22]. بيد أن الأعضاء لم يتمكنوا من التوصل إلى اتفاق بشأن قائمة المنتجات والخدمات التي ستخضع لتحرير السوق.

28 - ويوفر اتفاق السلع البيئية المبرم بين بضعة أطراف محفلا آخر للمفاوضات بشأن تحرير التجارة بالسلع البيئية، التي بدأت في عام 2014 ولكن ليس في إطار متعدد الأطراف. وشارك في المفاوضات 18 بلدا، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي، وتَمثَّل الغرض منها في تخفيض التعريفات على السلع المصممة لحماية البيئة ودعم التحول إلى الطاقة المتجددة. غير أن المفاوضات توقفت في عام 2016 بسبب عدم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن قائمة السلع البيئية التي سيشملها الاتفاق.

29 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2020، استهل 50 عضوا في منظمة التجارة العالمية المناقشات المنظمة بشأن التجارة والاستدامة البيئية للدفع بمناقشات الأعضاء عند نقطة التلاقي بين التجارة والبيئة واستكمال عمل اللجنة المعنية بالتجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية[23]،[24]. وفي إطار المناقشات المنظمة، التي يرعاها حاليا 74 عضوا في منظمة التجارة العالمية، هناك أربعة أفرقة عاملة غير رسمية معنية بما يلي: (أ) التدابير المناخية؛ و (ب) الإعانات؛ و (ج) السلع والخدمات البيئية؛ و (د) الاقتصاد الدائري.

المفاوضات بشأن السلع البيئية في إطار الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية

30 - رغم أن التقدم كان بطيئا في المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، فإن تناول الشواغل البيئية في الاتفاقات التجارية الإقليمية قد اكتسب زخما. فقد احتوى معظم الاتفاقات التجارية الإقليمية الموقّعة منذ عام 2000 على أحكام تتعلق بالاستدامة البيئية. ومن بين 270 اتفاقا إقليميا ساريا في عام 2016، كان

(21) مبدأ المعاملة الوطنية هو المبدأ القاضي بإيلاء المنتجات أو الخدمات من البلدان الأخرى نفس المعاملة المولاة للمنتجات أو الخدمات الوطنية. وتقتضي المادة الثالثة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة بأن تعامل الواردات معاملة لا تقل تفضيلا عن نفس السلع المنتجة محليا أو مثيلاتها بعد عبورها الجمارك ((WTO, "National treatment", WTO Glossary).

(22) منظمة التجارة العالمية، الإعلان الوزاري المعتمد في المؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية، المعقود في الدوحة في الفترة من 9 إلى 14 تشرين الثاني/نوفمبر 2001.

(23) WTO, "Trade and environmental sustainability".

(24) WTO, Communication on trade and environmental sustainability, document WT/CTE/W/249.

93 في المائة منها يحتوي على حكم واحد على الأقل يشير صراحة إلى البيئة[25]. ففي بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية، تعيد الأطراف تأكيد تعهداتها بتنفيذ الالتزامات التي أرستها اتفاقات بيئية محددة متعددة الأطراف أو يُطلب منها الانضمام إلى اتفاقات بيئية محددة متعددة الأطراف للاستفادة من الاتفاق التجاري الإقليمي[26].

31 - ورغم أن العديد من الاتفاقات التجارية الإقليمية لا يتضمن معايير بشأن إنفاذ القوانين واللوائح البيئية الوطنية، فإن هناك اتجاها نحو إدراج التزامات مُلزِمة. وقد ارتفعت حصة الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تتضمن ذلك النوع من المعايير من 2 في المائة في عام 2000 إلى 15 في المائة في عام 2021 (انظر الشكل الثامن)[27].

32 - وتسود المعايير البيئية أكثر ما تسود في الاتفاقات التجارية الإقليمية المبرمة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية (فيما بين بلدان الشمال والجنوب)، في حين أن استخدام المعايير البيئية أقل بروزا في الاتفاقات المبرمة بين البلدان النامية (بلدان الجنوب) وبين البلدان المتقدمة النمو (بلدان الشمال) (انظر الشكل التاسع). ويتضمن بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية، من قبيل اتفاق التجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي وسنغافورة، التزامات محددة في مجالي التجارة والتنمية المستدامة تتصل بإعانات استهلاك الوقود الأحفوري، مما يشجع الأطراف على النظر في ضرورة خفض الانبعاثات من غازات الدفيئة والحد من التشوهات التجارية عند وضع نظم دعم عامة لقطاع الوقود الأحفوري.

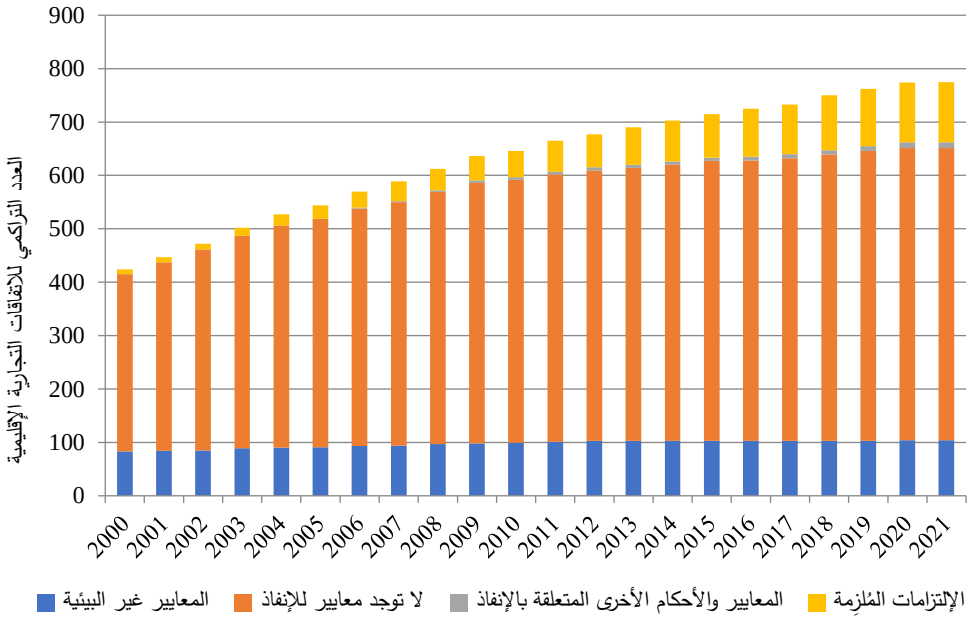
(25) WTO, "Typology of environment-related provisions in regional trade agreements", WTO Working Paper ERSD-2016-13.

(26) يمكن أيضًا اقتراح الانضمام إلى اتفاقات بيئية متعددة الأطراف في بعض برامج الأفضليات التجارية، من قبيل نظام الأفضليات المعمَّم. ففي إطار أحد برامج الاتحاد الأوروبي المتعلق بنظام الأفضليات المعمم، تُقترح معاملة جمركية تفضيلية معفاة من الرسوم الجمركية على أكثر من ثلثي بنود التعريفات إذا التزم البلد المؤهل بتنفيذ 27 اتفاقية دولية تتناول قضايا من قبيل العمل وحقوق الإنسان، وحماية البيئة والمناخ، والحوكمة الرشيدة. وهذا الإطار، المسمى نظام الأفضليات المعمم المعزَّز، متاح حاليا لسبعة بلدان نامية هي: باكستان، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وسري لانكا، والفلبين، وقيرغيزستان، وكابو فيردي، ومنغوليا.

(27) UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022*.

الشكل الثامن

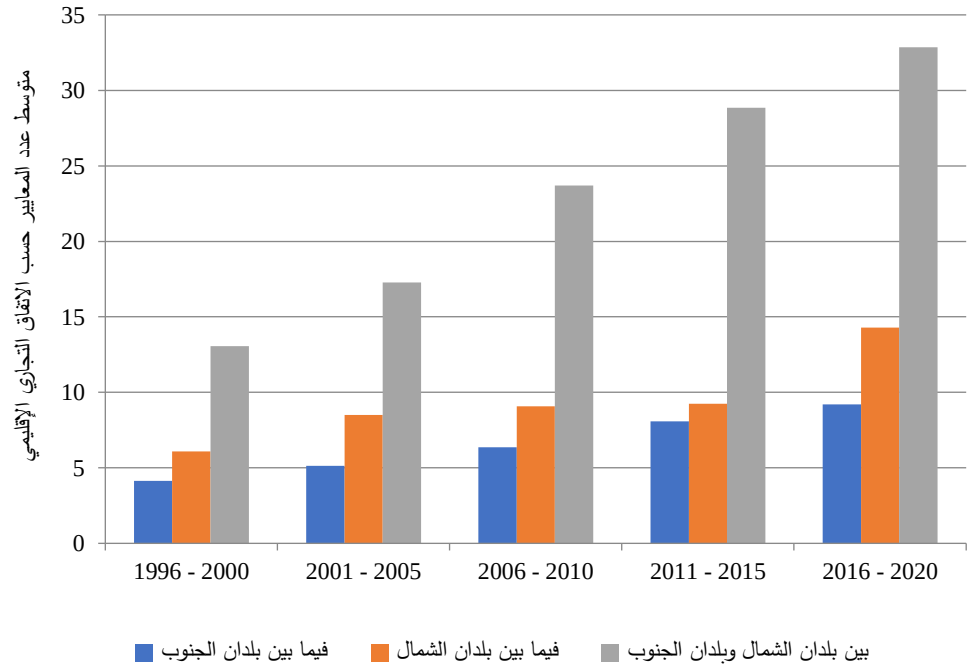
الأحكام المتعلقة بإنفاذ القوانين البيئية الوطنية في الاتفاقات التجارية الإقليمية



المصدر: UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022*.

الشكل التاسع

المعايير البيئية في الاتفاقات التجارية الإقليمية حسب اتجاه التجارة



المصدر: UNCTAD, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022*.

باء - التوترات المحتملة بين الشواغل البيئية والنظام التجاري في السنوات القادمة

33 - تؤثر التدخلات الحكومية الرامية إلى خفض انبعاثات الكربون تأثيرا مباشرا وغير مباشر على البيئة التجارية. ولسنوات عديدة، ما فتئت الحكومات تنفذ عددا كبيرا من التدابير غير التعريفية المتصلة بتغير المناخ بغية الحد من انبعاثات غازات الدفيئة من السلع المتداولة، وفرض استيفاء المتطلبات المتعلقة بالكفاءة في استخدام الطاقة، وتعزيز الإدارة المستدامة للغابات، وكفالة نوعية المعدات المتصلة بالطاقة المتجددة، وتقييد استخدام المواد البلاستيكية[28]. ويبدو أن اللوائح التقنية، وتراخيص الاستيراد والتصدير وحظرهما لأغراض حماية البيئة، ونظم التوسيم هي الأكثر انتشارا[29]. وتبلغ التكاليف التجارية التقديرية المتصلة بالتدابير غير التعريفية نحو 1,5 في المائة من قيمة الواردات من السلع الخضراء.

34 - ورغم أن هذه التدابير التنظيمية توفر حوافز لاعتماد معايير بيئية أكثر صرامة، فإن هناك خطرا يتمثل في قيام الأعمال التجارية بنقل الأنشطة الكثيفة الكربون من البلدان التي تتبع لوائح بيئية أكثر صرامة إلى البلدان التي تتبع لوائح أقل صرامة. ويمكن استخدام تدابير السياسة التجارية لمنع حالات تسرب الكربون[30]. فعلى سبيل المثال، تحدد آلية الاتحاد الأوروبي لتعديل حدود الكربون سعرا لثاني أكسيد الكربون المنبعث أثناء إنتاج الواردات من السلع الكثيفة الكربون بهدف التشجيع على الإنتاج الصناعي الأنظف خارج الاتحاد. وتنطبق هذه الآلية على الواردات من السلع التي يعتبر إنتاجها كثيف الكربون ويُحتمَل جدًا أن تؤدي إلى تسرب الكربون، من قبيل الأسمنت والحديد والفولاذ والألمنيوم والأسمدة والكهرباء والهيدروجين.

35 - وقبل أن يصدر الاتحاد الأوروبي أمره التوجيهي بشأن آلية تعديل حدود الكربون، أشارت تقديرات الأونكتاد إلى أنه في ضوء فرض ضريبة كربون قدرها 44 دولارا للطن، انخفض التسرب بأكثر من النصف، من 13,3 في المائة إلى 5,2 في المائة، مما يوحي بأن الآلية ربما كانت أداة فعالة للحد من تسرب الكربون[31]. وأشارت تقديرات الأونكتاد أيضا إلى أنه في ضوء فرض ضريبة كربون قدرها 44 دولارا للطن، سينخفض دخل الدول النامية بمقدار 5,9 بلايين دولار، فيما سيرتفع دخل البلدان المتقدمة النمو بمقدار 2,5 بليون دولار. وستكون معظم الآثار المترتبة في التجارة الدولية رهنًا بأنماط التجارة، وكثافة انبعاث الكربون في عمليات الإنتاج، وسياسات الكربون لكل شريك تجاري. وتشير التقديرات الأخيرة إلى أنه إذا وُسِّع نطاق آلية تعديل حدود الكربون ليشمل جميع المنتجات التي يغطيها نظام الاتحاد الأوروبي للاتجار بالانبعاثات، فإن ما يصل إلى 16 بليون دولار من صادرات البلدان النامية قد تواجه رسوما إضافية[32].

أوجه التضارب المحتملة بين تدابير دعم التحول في مجال الطاقة والنظام التجاري الدولي

36 - بالإضافة إلى التدابير غير التعريفية القائمة لدعم خفض انبعاثات الكربون، تلجأ الحكومات الوطنية بشكل متزايد، ولا سيما في الاقتصادات المتقدمة، إلى مجموعات سياسات "التصنيع الأخضر"، التي

(28) UNCTAD, *Making Trade Work for Climate Change Mitigation: The Case of Technical Regulations* (2022).

(29) المرجع نفسه.

(30) المقصود بتسرب الكربون هو نقل الأنشطة الملوِّثة من البلدان المتشددة في سياسات الانبعاثات إلى بلدان أقل تشدّدا في هذه المسألة.

(31) UNCTAD, "A European Union carbon border adjustment mechanism: implications for developing countries", April 2021.

(32) Sam Lowe, "The EU's carbon border adjustment mechanism: how to make it work for developing countries", Centre for European Reform.

تستخدم الإنفاق الحكومي والحوافز الضريبية للحفاظ على النمو الاقتصادي في إطار القيود المتعلقة بخفض انبعاثات الكربون والتحول في مجال الطاقة[33]. ويركز معظم حزم السياسات هذه تركيزا خاصا على التحول في مجال الطاقة. وتمثل التعريفات التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة أحد الإجراءات الرامية إلى دعم منتجي الطاقة الكهربائية المتجددة، بما في ذلك الأعمال التجارية وأصحاب المنازل، من خلال تزويدهم بضمان شراء الطاقة الكهربائية المتجددة، بسعر مرتفع جدا في أغلب الأحيان. وكانت تلك التعريفات التفضيلية تُستخدم بالفعل في عام 2016 من قبل 83 بلدا، نصفها من البلدان النامية، بما في ذلك الصين وماليزيا[34]،[35].

37 - وقد جمعت بعض مجموعات السياسات المستدامة بين التعريفات التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة وشروط المحتوى المحلي المنشأ، على سبيل المثال من خلال مطالبة منتجي الطاقة الكهربائية المتجددة باستخدام منتجات مصنعة محليا أو خدمات محلية[36]. وإذا ما طُبّقت التعريفات التفضيلية بشكل مستقل، فإن ذلك لا يكاد يتعارض مع مبدأ منظمة التجارة العالمية المتمثل في عدم التمييز ضد المنتجات والخدمات المستوردة[37]. غير أنه عندما تكون التعريفة التفضيلية مرهونة بشروط المحتوى المحلي المنشأ، فيمكن أن تصبح إعانة قابلة للتطبيق بموجب الاتفاق بشأن الإعانات والتدابير التعويضية أو الاتفاق المتعلق بتنفيذ المادة السادسة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة لعام 1994.

38 - وفي السنوات العشر الماضية، عُرضت على منظمة التجارة العالمية تسع قضايا تتعلق بتدابير دعم الطاقة المتجددة. واتُّخذت أيضا إجراءات انفرادية بشأن الرسوم التعويضية (ورسوم مكافحة الإغراق) ضد منتجات الطاقة المتجددة[38] التي تستفيد من الإعانات الحكومية المقدمة من البلدان المستوردة[39]. وانطوت جميع القضايا، باستثناء قضية واحدة، على أحكام خاصة بشروط المحتوى المحلي المنشأ تُستخدم بهدف إقامة صناعة محلية للمنتجات المعنية[40].

(33) على سبيل المثال، خطة الاتحاد الأوروبي الصناعية للميثاق الأخضر (2020)؛ وقانون البنية التحتية، وقانون توفير حوافز مفيدة لإنتاج أشباه الموصلات والعلوم، وقانون الحد من التضخم التي سنّتها الولايات المتحدة؛ وخطة صُنِعَ في الصين 2025.

(34) انظر: www.iea.org/policies/5545-feed-in-tariff-support-for-solar-pv.

(35) انظر: www.seda.gov.my/reportal/fit/.

(36) OECD, “Local content requirements impact the global economy”.

(37) See, for instance, WTO, Canada – Measures relating to the Feed-In Tariff Programme, dispute settlement case No. DS426; Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, dispute settlement case No. DS412; and India – Certain Measures relating to Solar Cells and Solar Modules, dispute settlement case No. DS456.

(38) See, for instance, WTO, United States – Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, dispute settlement case No. DS437.

(39) Henok Asmelash, “The first ten years of WTO jurisprudence on renewable energy support measures: has the dust settled yet?”, World Trade Review, vol. 21, No. 4 (October 2022).

(40) على سبيل المثال، في منازعة كندا المتعلقة ببعض التدابير التي تؤثر على قطاع توليد الطاقة المتجددة، نفذت كندا برنامجًا للتعريفة التفضيلية لإمدادات الطاقة المتجددة تُمنح بموجبه الأفضلية للمنتجات الوطنية دعمًا لصناعة الطاقة المتجددة على الصعيد الوطني. وبالمثل، في منازعة الهند المتعلقة ببعض التدابير المتصلة بالخلايا الشمسية ووحدات الطاقة الشمسية، فرضت الهند شروط المحتوى المحلي المنشأ على المقاولين في مجال الطاقة الشمسية الذين يبيعون الكهرباء للحكومة.

39 - وفي الوقت نفسه، حدثت زيادة في القيود المفروضة على تصدير المواد الخام الاستراتيجية اللازمة للتحول في مجال الطاقة. وقد تؤدي هذه القيود، بما في ذلك الضرائب أو الحصص المفروضة على التصدير، إلى خفض الأسعار المحلية، ولكنها تدعو أيضا البلدان المنتجة للمعادن إلى فرض قيود مماثلة[41]. ففي الفترة بين عامي 2009 و 2020، ارتفع عدد التدابير التي تؤثر على المواد الخام الحيوية بأكثر من خمسة أضعاف، من 518 2 تدبيرا إلى 102 13 تدبير[42].

40 - والسؤال المطروح على الحكومات اليوم هو كيف يمكن تحقيق التوازن بين قواعد التجارة المتعددة الأطراف والضرورات التي يفرضها تغير المناخ. فمن ناحية، قد تقف ضوابط الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة ومنظمة التجارة العالمية عائقا أمام الحكومات الراغبة في دعم المنتجين والموردين المحليين، في مجال الطاقة المتجددة على سبيل المثال، باستخدام تدابير من قبيل شروط المحتوى المحلي المنشأ.

41 - ومن ناحية أخرى، يمكن لهذه الضوابط أن تَنظم الممارسات التجارية من قبيل القيود المفروضة على الصادرات التي قد تعوق الحصول على السلع والخدمات اللازمة للتحول في مجال الطاقة المتجددة. وقد سعى أعضاء منظمة التجارة العالمية إلى تأمين حيز سياساتي كاف لاتخاذ إجراءات متعلقة بالمناخ في مجالات من قبيل الإعانات، وتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، ونقل التكنولوجيا[43].

42 - فعلى سبيل المثال، تُدعى البلدان المتقدمة النمو، في الفقرة 2 من المادة 66 من الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة إلى "تقديم حوافز إلى الشركات والمؤسسات الموجودة في أقاليمها بغرض تعزيز وتشجيع نقل التكنولوجيا إلى الأعضاء من أقل البلدان نموا لتمكينها من إنشاء قاعدة تكنولوجية سليمة وقابلة للاستمرار". وهذا ما يشكل مساعدة ملموسة لأقل البلدان نموا، التي تفتقر بشدة إلى الاستثمار في أنشطة البحث والتطوير من أجل الاضطلاع بأنشطة صناعية أكثر استدامة. فمنذ عام 2000، لم تنفق البلدان المنخفضة الدخل سوى 0,2 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على أنشطة البحث والتطوير، مقارنة بنسبة تتراوح بين 2,2 و 2,4 في المائة للبلدان المرتفعة الدخل (انظر الشكل العاشر). وبالمقياس النقدي، كان الإنفاق على أنشطة البحث والتطوير في البلدان المرتفعة الدخل في عام 2020 (1,4 تريليون دولار تقريبا) أكثر بنحو 000 1 مرة منه في البلدان المنخفضة الدخل. بيد أنه كان من الصعب رصد تنفيذ وفعالية الفقرة 2 من المادة 66 من الاتفاق.

43 - وليس بالضرورة أن يستبعد التصنيع المستدام ونظام تجاري عادل ومنصف أحدهما الآخر. ويكتسي تحقيق الاتساق بين بيئة مستدامة وتجارة مستدامة أهمية خاصة بالنسبة للبلدان النامية. وقد يتطلب إيجاد توازن جيد التفكير بطريقة غير تقليدية. ويمكن للأونكتاد أن يكون منصة للمناقشات بشأن إعادة

(41) OECD, *Raw Materials Critical for the Green Transition: Production, International Trade and Export Restrictions*.

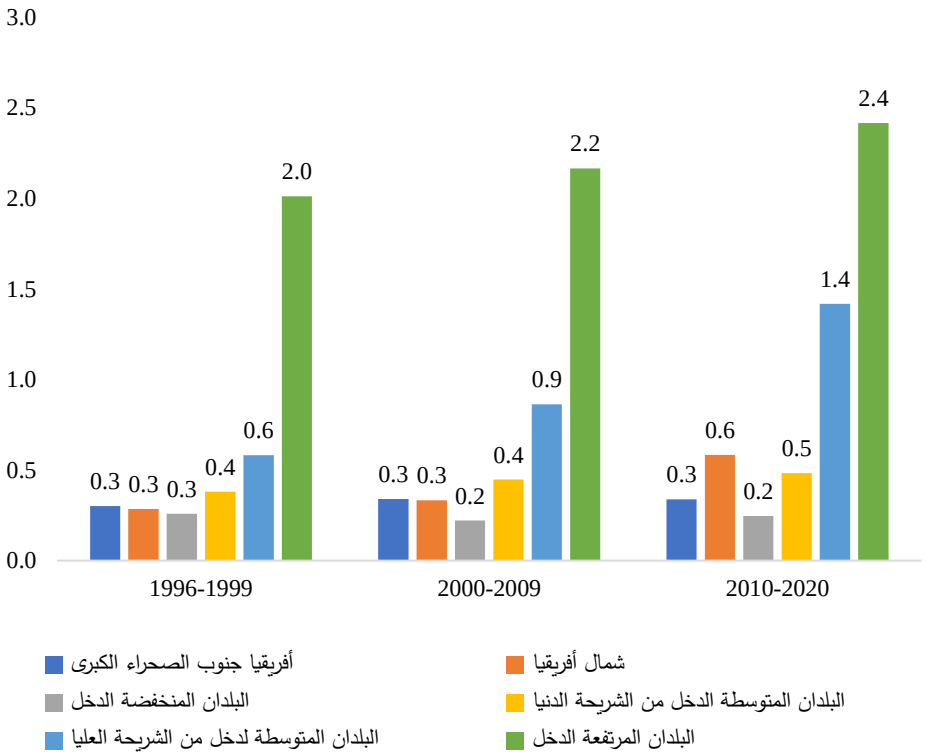
(42) البلدان التي تفرض أعلى معدلات القيود على الصادرات هي الاتحاد الروسي، والأرجنتين، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصين، والهند (OECD, *Raw Materials Critical for the Green Transition: Production, International Trade and Export Restrictions*).

(43) WTO, Policy space for industrial development: a case for rebalancing trade rules to promote industrialization and to address emerging challenges such as climate change, concentration of production and digital industrialization, document WT/GC/W/868.

توظيف إعانات استهلاك الوقود الأحفوري على الصعيد العالمي لسد الفجوة الاستثمارية التي تواجهها البلدان النامية في تحقيق الأهداف المتعلقة بالتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. وتشير التقديرات إلى أن فجوة الاستثمار تبلغ في حدود 100 بليون دولار[44] و 780 بليون دولار سنويا، وما هي سوى جزء بسيط من إعانات استهلاك الوقود الأحفوري على الصعيد العالمي، التي بلغت أكثر من تريليون دولار في عام 2022[45].

الشكل العاشر

حصة الإنفاق على أنشطة البحث والتطوير من الناتج المحلي الإجمالي، 1996-2020 (النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد استنادا إلى قاعدة بيانات منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة.

رابعا - الجهود الرامية إلى تحسين التكامل بين السياسة التجارية والشواغل البيئية

44 - تنص الفقرة 2 من المادة 4 من اتفاق باريس، على أن يقوم كل طرف بإعداد مساهمات متتالية محددة وطنيا والإبلاغ عنها وتعهدها للحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والتخفيف من آثار تغير المناخ

(44) Standing Committee on Finance of the United Nations Framework Convention on Climate Change, *Report on Progress towards Achieving the Goal of Mobilizing Jointly USD 100 Billion Per Year to Address the Needs of Developing Countries in the Context of Meaningful Mitigation Actions and Transparency on Implementation* (Bonn, 2022).

(45) انظر: www.iea.org/reports/fossil-fuels-consumption-subsidies-2022.

على الصعيد الوطني. وحتى أيلول/سبتمبر 2022، كان 193 طرفا في الاتفاق قد قدم 166 مساهمة محددة وطنيا، تغطي 94,9 في المائة من انبعاثات غازات الدفيئة على الصعيد العالمي[46].

45 - وعندما تقترن التجارة الدولية بسياسات بيئية سليمة، وحواجز تجارية منخفضة، ومؤسسات تؤدي وظائفها بشكل جيد، يمكنها أن تكون محركا للتقدم في مجال التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره[47]. وينبغي زيادة التنسيق فيما بين البلدان وبموجب الاتفاقات الدولية والمتعددة الأطراف لجعل النظام التجاري أداة تشتد الحاجة إليها لتعزيز الإجراءات المتعلقة بالمناخ وما يتصل به من تنوع بيولوجي وتلوث.

46 - ومن شأن إدماج التجارة الدولية في إطار المساهمات المحددة وطنيا كوسيلة للتنفيذ، بالاقتران مع التمويل والتكنولوجيا وبناء القدرات، أن يدعم الجهود الوطنية الرامية إلى تشكيل النظام التجاري على هذا النحو.

السياسة التجارية دعمًا لتنفيذ المساهمات المحددة وطنياً

47 - في المساهمات المحددة وطنيا للبلدان النامية، تندرج التدابير التجارية أساسا في إطار معايير استيراد المركبات والأجهزة المنزلية، التي تُطبَّق بموجبها تدابير مقيدة للتجارة بهدف الحد من الواردات من الأجهزة أو المركبات التي لا تمتثل لمعايير محددة تتعلق بالتلوث. وتشمل التدابير الأخرى معايير الكفاءة، ومعايير التوسيم، ولوائح تجارة الأخشاب. وستكون مواءمة السياسة التجارية والاتفاقات التجارية مع تنفيذ المساهمات المحددة وطنيا أمرا أساسيا لتحقيق النجاح.

48 - ويمثل إدماج البلدان النامية في سلاسل القيمة المستدامة الناشئة مسألة ذات أولوية عالية، لا سيما بالنسبة للبلدان التي تعتمد على الصادرات من الوقود الأحفوري والسلع الأساسية الأخرى. وقد تقترن أي تدخلات في مجال السياسة التجارية من جانب الاقتصادات المتقدمة النمو دعما لتصنيعها المستدام باتخاذ إجراءات لتيسير التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه بالنسبة للبلدان النامية، من قبيل نقل التكنولوجيا واتخاذ تدابير لسد الفجوة في التمويل المناخي.

مواءمة العلاقة بين حقوق الإنسان والبيئة

49 - هناك حاجة واضحة لتحسين القدرة التوريدية للطاقة المتجددة، وإجراء عملية نقل كبيرة للتكنولوجيات العديمة الانبعاثات والمنخفضة الانبعاثات، وتوسيع نطاق الخدمات المتعلقة بالبيئة والبنية التحتية بهدف خفض انبعاثات الكربون من سلاسل القيمة العالمية والإقليمية. ومن الضروري أن تدعم الاتفاقاتُ التجارية المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية تحقيقَ المساهمات المحددة وطنيا والأهداف المناخية. وهذا ما يتطلب تقييم الضوابط التجارية المتعددة الأطراف الحالية فيما يتعلق بتنفيذ المساهمات المحددة وطنيا وسائر الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وإجراء إصلاحات لتحسين مواءمة هيكل التجارة المتعددة الأطراف مع الضرورة الحتمية لحماية الناس والكوكب على حد سواء.

50 - وتوجد بالفعل درجات معينة من الحيز السياساتي ضمن النظام التجاري المتعدد الأطراف دون الحاجة إلى الاعتراض على قواعد منظمة التجارة العالمية، بما في ذلك إدخال تعديلات على معدلات الرسوم

(46) FCCC/PA/CMA/2022/4، و FCCC/PA/CMA/2022/4/Corr.1، و FCCC/PA/CMA/2022/4/Corr.2.

(47) WTO, “Trade and climate change: overview of trade policies adopted to address climate change”, information brief No. 1, 2021.

الجمركية في إطار المعدلات المثبتة من قبل منظمة التجارة العالمية؛ ومتطلبات أداء الاستثمار المرتبطة بنقل التكنولوجيا، وبناء المهارات، والعمالة المحلية؛ وأفضليات المشتريات العامة للإنتاج المحلي الأخضر؛ والتطبيق الفعال لسياسة المنافسة وحماية المستهلكين. غير أنه، في بعض الحالات، كتلك المتعلقة منها بشروط المحتوى المحلي المنشأ، قد يُطلب من أعضاء منظمة التجارة العالمية التمييز بين الإجراءات المتعلقة بالمناخ التي لا ينبغي أن تخضع للضوابط التجارية المتعددة الأطراف القائمة والإجراءات التي ينبغي أن تخضع لها.

51 - واقترح بعض منظمات المجتمع المدني "شرط السلام المناخي" في منظمة التجارة العالمية، وهو "التزام محدد زمنيا وذاتي الإنفاذ من جانب الحكومات بالامتناع عن استخدام آليات تسوية المنازعات في الاتفاقيات التجارية الدولية للاعتراض ما تتخذه بلدان أخرى من تدابير للتخفيف من آثار تغير المناخ و /أو التحول إلى الطاقة النظيفة"[48]. ويمكن لهذا الإطار أن ييسر تنفيذ المساهمات المحددة وطنيا. غير أن شرط السلام المناخي الجامع يفيد في نهاية المطاف البلدان المرتفعة الدخل التي لديها القدرة المالية على توفير الدعم لخفض انبعاثات الكربون من صناعاتها. ويبلغ عبء الدين العام للبلدان النامية حاليا 68,3 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. وتتنافس المبالغ المرصودة في الميزانية الداخلية لتحقيق التحول في مجال الطاقة مع أولويات أخرى من قبيل الصحة، والتعليم، والتعافي بعد الكوارث. وينطوي توجيه الإعانات من أجل تحقيق التحول في مجال الطاقة على جهود مالية لا يستطيع العديد من البلدان القيام بها دون مزيد من الاستثمار بالنظر إلى الواقع الحالي المتمثل في ارتفاع أسعار الفائدة وارتفاع التضخم[49]. وسيتعين على البلدان النامية، ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل، اتخاذ تدابير ملموسة، بما في ذلك نقل التكنولوجيا، بغية تشييد بنية تحتية قادرة على الصمود في وجه عوامل المناخ وتعزيز القدرات على الاندماج في سلاسل القيمة الخفيضة الكربون. فعلى سبيل المثال، وجد الأونكتاد أن ارتفاع الطلب على مدخلات ومصادر إمداد محددة للانتقال إلى اقتصاد خفيض الكربون والتنقل الأخضر من المرجح أن يهيئ فرصا اقتصادية وتجارية في العديد من البلدان النامية المنخفضة الدخل التي لا تتسبب في الكثير من انبعاثات الكربون[50]. وستكون السياسات والتدابير المؤدية إلى خفض انبعاثات الكربون من الصناعات وتخضير سلاسل الإمداد في البلدان النامية ذات أهمية بالغة.

52 - وتتبؤا منظومة الأمم المتحدة وضعًا فريدًا يمكنها من دعم البلدان في تحديد المعايير الرئيسية لمساعدة الحكومات الوطنية على الوفاء بالتزاماتها البيئية والاجتماعية الطموحة. والأونكتاد، بوصفه مركز تنسيق الأمم المتحدة المعني بالمعالجة المتكاملة لقضايا التنمية والقضايا المترابطة في مجالات التجارة، والمالية، والاستثمار، والتكنولوجيا، والتنمية المستدامة، هو منتدى يتبادل فيه صانعو السياسات الأفكار والخبرات لدى إقامة الصلة بين التجارة والبيئة تحقيقًا للتنمية المستدامة.

(48) Trade Justice Education Fund and Sierra Club, "The case for and a design of a climate peace clause", discussion paper, 2022.

(49) UNCTAD, "A World of Debt" dashboard.

(50) UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2023: The Potential of Africa to Capture Technology-Intensive Global Supply Chains* (Geneva, 2023).

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

53 - إن نظاميْ التجارة العالمية والسياسات المناخية مترابطان بشكل متزايد. غير أن هذا الترابط المتزايد لم يقترن بتنسيق فعال للسياسات فيما بين صانعي القرارات في مجاليْ المناخ والتجارة داخل البلدان وفيما بينها على حد سواء.

54 - ولتعزيز الصلة بين التجارة والبيئة، يلزم تحقيق الاتساق على ثلاثة صُعد: الصعيد الوطني، بين الاستراتيجية التجارية للبلد ومساهمته المحددة وطنيا؛ وفيما بين البلدان، لدى الحد من التعارض بين الإجراءات الضرورية المتعلقة بالمناخ والضوابط التجارية المتعددة الأطراف أو إزالة ذلك التعارض؛ وداخل النظام المتعدد الأطراف، على سبيل المثال، بموجب قواعد التجارة المتعددة الأطراف والاتفاقيات المتعددة الأطراف والدولية المتعلقة بالاستدامة البيئية، بهدف تهيئة بيئة اقتصادية عالمية تُمكِّن من التحول الهيكلي المستدام للبلدان النامية.

55 - وبغية إقامة صلة متماسكة بين التجارة والبيئة، قد ترغب الدول الأعضاء في النظر في التوصيات التالية:

(أ) زيادة قدرة الاقتصاد على الصمود والحد من الاعتماد على السلع الأساسية من خلال التصنيع الخفيض الكربون، وتوسيع نطاق القدرات الإنتاجية القائمة وإنشاء قدرات جديدة، وتحسين البنية التحتية المادية والاجتماعية؛

(ب) حشد التمويل المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ وغيره من أشكال التمويل الإنمائي بهدف التخفيف من الأثر المالي للتحول عن الإنتاج الذي يتسبب في انبعاثات كبيرة من الكربون[51]؛

(ج) مواءمة الأهداف الوطنية مع أهداف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاق باريس لتيسير التحول الهيكلي؛

(د) إيلاء الأولوية للاستثمارات بهدف تحقيق تحول هيكلي مستدام، من قبيل الاستثمارات في البنية التحتية، وسياسات ريادة الأعمال الوطنية، واقتناء واعتماد التكنولوجيا المتعلقة بالتحول في مجال الطاقة، والبحث والتطوير، وتعزيز مهارات العمال؛

(هـ) الاستفادة من التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتكامل الإقليمي باعتبارهما وسيلة للتصنيع الأخضر. وبوجه عام، يمكن للتعاون فيما بين بلدان الجنوب خارج النطاق الإقليمي أن يعطي أيضا دفعة للتحول إلى اقتصاد خفيض الكربون في أقل البلدان نموا، ولا سيما عن طريق التمويل، والتعاون التقني، وبناء القدرات[52]؛

(51) UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2022: The Low-Carbon Transition and its Daunting Implications for Structural Transformation* (Geneva, 2022).

(52) المرجع نفسه.

(و) تعزيز التعاون التجاري بين بلدان الجنوب من خلال الاتفاقات التجارية الإقليمية، من قبيل الاتفاق المؤسس لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، أو الترتيبات التجارية الأقاليمية، من قبيل النظام الشامل للأفضليات التجارية فيما بين البلدان النامية[53]؛

(ز) تجاوز الحواجز التي قد تفرضها السياسات البيئية للاقتصادات المتقدمة النمو على أقل البلدان نموا في سياق النفاذ إلى الأسواق أو تمويل التنمية؛

(ح) إقامة تدابير السياسة التجارية الرامية إلى خفض الانبعاثات على المبدأ الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المتعلق بالمسؤوليات المشتركة وإن كانت متباينة والقدرات ذات الصلة، واحترام الجداول الزمنية للتحول المبينة في المساهمات المحددة وطنيا للبلدان النامية وأقل البلدان نموا؛

(ط) كفالة مراعاة بصمة الكربون المنخفضة لدى معظم البلدان النامية في السياسات البيئية للاقتصادات المتقدمة النمو؛

(ي) اتخاذ خطوات عاجلة لتعزيز دور اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في نقل التكنولوجيا من خلال تعزيز تدابير الدعم الدولي، من قبيل تنفيذ الفقرة 2 من المادة 66 من الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة بهدف تفعيل أحكام الاتفاقية المتعلقة بنقل التكنولوجيا فيما يخص التكنولوجيات المتصلة بخفض انبعاثات الكربون؛

(ك) تعزيز الاتساق المتعدد الأطراف لدى إدماج البلدان النامية في سلاسل القيمة المستدامة الناشئة، وكفالة استفادة البلدان النامية الغنية بالمعادن من فرص التنمية التي يتيحها الطلب المتزايد على المعادن للتحول إلى اقتصاد خفيض الكربون، ومساعدة البلدان المصدرة للوقود الأحفوري على تجنب مخاطر الأصول العالقة؛

(ل) تحسين عدالة وشفافية النظام التجاري الدولي، وتجنب الحوافز التي تؤدي إلى استعار التنافس، وتوطيد المؤسسات من خلال الأنشطة التقنية وأنشطة بناء القدرات وتعزيز التنسيق الدولي؛

(م) تأمين التمويل لأهداف التنمية المستدامة الطويلة الأجل، بسبل منها تحويل إعانات استهلاك الوقود الأحفوري إلى مبادرات للطاقة المتجددة؛

(ن) الدعوة إلى زيادة الاستثمار في التكنولوجيا، والابتكار، والحلول الرقمية بهدف ضمان القدرات الإنتاجية على الاستفادة الكاملة من الفوائد المتأتية من التحول في مجال الطاقة.

---

(53) النظام العالمي للأفضليات التجارية فيما بين البلدان النامية هو إطار شراكة شامل ومرن للتعاون التجاري بين بلدان الجنوب يتيح للبلدان النامية الأخذ بممارسة متفق عليها لتناول التعريفات، والتدابير غير التعريفية، وتدابير التجارة المباشرة على أساس أفقي أو قطاعي. ويتيح هيكلها الفريد الفرصة لتمتين التعاون فيما بين بلدان الجنوب بغية مواجهة التحديات العالمية المعاصرة من قبيل خفض انبعاثات الكربون.